

WTO 争端解决机制中的“法庭之友”

刘 卫

(厦门大学法律系, 福建 厦门 361005)

[摘 要] “法庭之友”是 WTO 争端解决机制中出现的新问题。WTO 本身并无关于这一问题的规定,然而专家组及上诉机构在争端解决实践中确认了自己享有接受并考虑“法庭之友”提交的书面协助报告的权利。这一实践引起了 WTO 多数成员方的强烈反对。本文将从理论和实践上对此问题进行深入分析,以获得对此问题的客观认识。

[关键词] 法庭之友; WTO; 争端解决机制; NGO

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672- 2728(2004)01- 0141- 03

自 1995 年 WTO 正式建立以来,与之同步出现的争端解决机制也已运作八年有余。与其前身 GATT 相比, WTO 争端解决机制克服了前者所固有的缺陷,以规则为导向,具有司法化的特征,被誉为多边贸易体制的中心支柱,是 WTO 对全球经济稳定的最独特的贡献。但由于客观形势的变化以及自身还存在的一些缺陷,该机制在实践中也遇到了一些新的亟待解决的问题,“法庭之友”与 WTO 争端解决机制之间的关系即为其中之一。要解决这个问题,我们必须对其有客观的认识。本文将从理论和实践两方面进行深入分析,探讨这一围绕 WTO 的新问题。

一、“法庭之友”在 WTO 争端解决机制中的现状

“法庭之友”源于拉丁文 Amicus Curiae Brief 的字面翻译。根据布莱克法律词典的解释,是指对法院有疑问的事实或法律上的观点善意地提醒法院注意或向法院报告的人。通常为对特定案件的事实或法律问题具有专业特长或独到见解的专业人士,其向法院提供的书面协助报告将有助于法庭

加深对特定案件的理解从而形成公正合理的判断。但是,“法庭之友”不能控制或掌握法庭应听取的问题,争端当事方在这方面仍有最重要的决定权,由他们决定向法庭提出的问题;而且“法庭之友”也不能提供证据或审查当事方的证据。

“法庭之友”制度存在于一些国内法庭及某些国际性法庭之中,例如美国法庭、国际审判法庭、欧洲审判法庭、欧洲人权法庭、美洲国家间的人权法庭。

“法庭之友”的介入,是由国际社会对争端解决机制的激烈批评所引起的。从目前来看,对 WTO 争端解决机制批评最多的是争端解决过程的封闭性和保密性。国际范围内要求增加其透明度的呼声日益高涨,不仅是那些积极谋求在 WTO 占有一席之地的 NGO,而且部分成员国政府也主张要对这一机制进行体制性变革。

具体而言,在争端解决过程中,NGO 应享有以“法庭之友”的身份向专家组和上诉机构提交书面协助报告的权利、提供独立证词和辩论的权利、甚至是享有争端当事方的所有权利。

“法庭之友”在 WTO 争端解决机制中的发展

[收稿日期] 2003- 11- 20

[作者简介] 刘 卫(1977—),女,广西南宁人,厦门大学法律系国际经济法硕士研究生,研究方向: WTO 服务贸易总协定及国际金融法。

过程,以三个案件为里程碑:

在 1998 年美国“海虾—海龟案”中,NGO 以“法庭之友”身份提交的报告首次得到肯定。上诉机构在其报告中明确指出:专家组有权自由裁量是否接受并考虑提交给它的信息和建议,而不管这些内容是否为专家组所主动要求,并且当事方所附的这种报告或其他材料,不管其来源如何,至少表面构成了其上诉材料的不可分割的一部分^[1]。但其没有明确提及自己是否也有同样的自由裁量权。

在 2000 年的“英国钢铁公司补贴案”中,上诉机构首次明确赋予自己接受“法庭之友”报告的权利,并援引 WTO 争端解决的法律依据《关于争端解决规则与程序的谅解》(以下简称为 DSU)第 17 条第 9 款支持自己的决定,认为上诉机构有权以不与 DSU 的原则冲突的方式决定 DSU 中未曾涉及的程序问题。

在 2001 年 3 月通过的“欧盟石棉及石棉制品案”的报告中,上诉机构走得更远,主动向利害关系各方听取意见,并起草了一套书面协助报告规则,但这些规则仅适用于欧盟的石棉争端。规则明确规定,必须先提交申请书,才能请求法庭同意接纳“法庭之友”的书面报告。这些程序性规则被称为附加程序。上诉机构使用这些规定和标准,作为决定它接纳或拒绝某份书面协助报告的严格标准^[2]。

从 WTO 的争端解决实践中不难看出, WTO 争端解决机构,尤其是最终裁决者上诉机构,对“法庭之友”及其提交的书面协助报告,态度越来越灵活、宽容,从而使 NGO 实际上获得了参与 WTO 争端解决机制的程序性权利。

从“海龟—海虾案”开始,上诉机构的判决在 WTO 成员方之间引起了轩然大波,并且成员方的不满随着“法庭之友”实践的发展日益激烈。反对意见主要集中在三个方面:首先,“法庭之友”在 WTO 争端解决机制中缺乏明确的法律依据。DSU 中未见明确规定,也从未使用“法庭之友”这样的措辞,只是在第 13 条为专家组创设了“可以向任何来源寻求信息”的权利。然而,第 13 条并不能理解为是对“法庭之友”的规定,而且依据《维也纳条约法公约》的条约解释原则,该条也不能被解释为“法庭之友”以提供书面报告的方式参与 WTO 争端解决机制的法律依据。其次,上诉机构仅具有司法功能,不能通过“法庭之友”为 WTO 创设新的权利。最后,发展中国家担心,“法庭之友”制度可能会影响专家组及上诉机构的独立裁决。他们认

为“法庭之友”的参与增强了与发展中国家政府利益存在冲突(例如劳工标准和环境问题)的西方 NGO 的杠杆作用。发展中国家认为 WTO 的内部透明度较外部透明度来说是一个更加紧迫的问题。

二、“法庭之友”在 WTO 争端解决机制中存在及发展的原因

尽管“法庭之友”遭到了大多数成员方的反对,但从理论和实践上对此进行深入分析,将有助于从客观上正确认识这一围绕 WTO 的新问题。

(一)DSU 规定的不确定性,为专家组和上诉机构的解释留下了很大的余地。DSU 作为 WTO 争端解决的法律依据,既没有明确肯定,也没有明确否定“法庭之友”提交报告的权利。两个重要的因素加强了这种不确定性:一是许多 NGO 感到他们的利益没有被成员国所关注,而“法庭之友”正是他们向争端方表达他们所关注问题的途径。二是 DSU 并不提供明确的最终裁定。以往的专家组和上诉机构的报告对任何将来的当事方不具有约束力,也不为将来的当事方限定任何特定权利,专家组可以自行决定是否采用以往的裁定和论据。相应的,不论美国“海龟—海虾案”中的判决如何,在目前 DSU 的法律解释中,“法庭之友”的权利并没有被纳入其中。

此外,上诉机构反复强调只有成员方可以发起争端解决程序,所以,NGO 在争端解决程序中的正式参与是有限的。

(二)“法庭之友”提供的公共利益信息将有助于公正地解决争端。“法庭之友”在书面协助报告中提供的 NGO 所关注的法律、社会和公共利益问题的信息和资料,是国家作为争端当事方所不能、或经常拒绝在国际法庭面前提供的。国家在法庭上通常不情愿提及环境、社会、劳工等敏感问题,因为这些问题可能并不属于该国通过争端解决所要获取的国际利益,或者,这些问题的争议将带来负面的经济效应或社会福利的减少。所以,许多 NGO 所关注的问题没有被 WTO 争端解决的专家组考虑到,是因为这些问题根本没有被提及。因此,“法庭之友”成为了表述这些国家不会在争端中提及的商业或社会问题的途径。

当国际争端法律判决的影响超越争端当事方的利益时,“法庭之友”的作用就更明显了。“法庭之友”的报告包括对案件的事实和法律问题,从不对于争端当事方的角度和观点所做的详细审查。

由 NGO 提供的报告可以是对法律问题的社会及政治分析,这些分析,通常是当事方和裁判者从别处无法获得的。

(三) 上诉机构的实践对“法庭之友”的支持和推动。上诉机构对“法庭之友”的肯定态度和立场,对“法庭之友”的存在和发展起到了极其重要的促进作用。

在突破性的“海龟—海虾案”中,上诉机构提出了关于专家组主动寻求信息权力的四点问题,认为专家组有权接受“法庭之友”。这四点分析是依据 DSU 的规定和上诉机构以往的裁定作出的: (1) 专家组有广泛寻求信息的自由选择权。上诉机构引用了 DSU 第 13 条的规定,以及欧盟荷尔蒙案,阿根廷鞋、纺织品、服装产品进口案中的论据。上诉机构强调: DSU 授权专家组在特定案件中,寻求他们认为合理的信息和建议。(2) 从本质上说,专家组寻求信息的自由选择权应该是广泛的。专家组的权力包括: 决定专家组是否寻求信息和技术建议; 接受或拒绝它所寻求到或收到的任何信息和建议或其中的其他部署。专家组有权决定信息和建议的必要性、信息的可接受性和关联性,以及权衡信息和建议的重要性,或者认定所获的信息或建议没有任何重要性。(3) 上诉机构指出, DSU 第 12 条第 1 款授权专家组在与争端方进行磋商之后,背离或增加设立在 DSU 附件 3 中的工作程序,并事实上建立他们自己的工作程序。该条第 2 款继续指引专家组程序提供充分的灵活性以保证高质量的专家组报告。(4) 上诉机构认为: 专家组对 DSU 第 13 条中“seek”一词的解释过于狭隘。专家组应在它认为合适的前提下,同意接受书面协助报告。此外,专家组在决定主动寻求信息时,应该与争端当事方进行磋商。这样才能有效地减少主动寻求的和非主动寻求的信息之间的差别^[2]。

(四) 除了 DSU 程序之外, NGO 仍有其他机会来影响并参与 WTO 争端解决。许多 WTO 协定为个人,以及非政府团体的利益提供了权利,使他们能够通过这些协定赋予的措施权利来影响争端解决程序。 NGO 作为国内争端解决程序中“利益方”的权利,可能将影响 WTO 专家组^[3]。

GATT 的一个重要特征是确保缔约双方维持独立的国内系统来审查关税主管机关所做出的关税事务决定。在 WTO 下,这个义务得到了发展,考虑到除了成员国政府外的其他利益当事方。例

如,《补贴与反补贴措施协定》第 12 条规定:“应将主管机关要求的信息通知反补贴税调查中的利害关系成员和所有利害关系方,并给予它们充分的机会以书面形式提出其认为与所涉调查有关的所有证据……除上述各方外,本清单不妨碍各成员允许国内或国外其他各方被列为利害关系方。”更重要的是,该条第 10 款规定进口国有义务考虑 NGO 的利益和观点:“主管机关应向被调查产品的工业用户,或在该产品通常为零售的情况下,向具有代表性的消费者组织提供机会,使其能够提供与关于补贴、损害和因果关系的调查有关的信息。”

《反倾销协定》第 6 条第 12 款也做了类似的有利于消费者团体的规定。尽管在这两个协定中,实际上有利于消费者团体的条款比保护商业和贸易团体的要微弱, NGO 仍然可以利用这些条款,为国内调查程序提供适当和相关的信息。因此,当此类国内决定不可避免地对其他 WTO 成员方构成威胁时,这个由 NGO 提供的信息,便成为 WTO 裁决机构所评定的证据中的一部分。

从公众参与的角度来看,《保障措施协定》更直接规定进口国有义务展开一个“公共利益”调查,来考虑该国的所有利害关系方的利益。协定并没有对“利益方”的概念作出定义,所以,它可以包括任何利益团体。如果 NGO 牵涉到国内对“公共利益”的评定中,只要其他 WTO 成员方威胁到此类关于公共利益的国内决定(此决定在《保障措施协定》中是强制性的),那么, NGO 提交的陈述将成为提交给 DSB 的文件中的一部分。

[参考文献]

- [1] Appellate Body Report on United States — Import Prohibition on Certain Shrimp and Shrimp Products, para. 89.
- [2] Ernesto herrnandez-lopez : recent trends and perspectives for non-state actor participation in world trade organization disputes, journal of world trade 35(3) : 491, 2001.
- [3] Gabrielle Marceau and Peter N. Pedersen Is the WTO Open and Transparent?, journal of World Trade 33(1) : 37, 1999

[责任编辑: 清 泉]